

NATO i Kosovo: U potrazi za novom strategijom

ROBERT BARIĆ*

Sažetak

Prvobitna strategija NATO-a u sukobu s Jugoslavijom, usprkos postignutim vojnim uspjesima, pokazala se nedovoljnom za postizanje predviđenih političkih ciljeva. Zbog toga je "u hodu" otpočelo napuštanje dosadašnje strategije Saveza, te usvajanje nove. Navedeni zaokret je u toku, a od uspjeha nove strategije ovisit će i konačni uspjeh vojne akcije NATO-a, budući odnosi na području Balkana, ali i daljnja primjena novoga strateškog koncepta NATO-a donesenog potkraj travnja na summitu u Washingtonu.

Zračni udari NATO-a na ciljeve u Jugoslaviji, koji su otpočeli potkraj ožujka, upravo ulaze u drugi mjesec trajanja, s velikom vjerojatnošću daljnjeg produžavanja djelovanja. Međutim, usprkos činjenici da je NATO svojim dosadašnjim udarima uspio nanijeti značajnu štetu jugoslavenskoj vojnoj i industrijskoj infrastrukturi, krajnji ciljevi akcije nisu postignuti. SAD i njezini saveznici suočeni su s činjenicom da vojne uspjehe nisu uspjeli pretvoriti u politički uspjeh. Zapravo, može se reći kako je Slobodan Milošević uspio postići kratkoročni cilj: etničko čišćenje Kosova. Do sada je prognano više od trećine stanovnika Kosova, a OVK (glavna oružana organizacija kosovskih Albanaca) doveden je do ruba uništenja. Pred Miloševićem je sad pokušaj da provedeno legalizira, kroz pokušaj postizanja neke nagodbe sa SAD, koja bi mogla uključivati eventualno i podjelu Kosova. Kritike dosadašnje strategije¹ uočile su nedostatak njezine koherentnosti, te niz pogrešnih pretpostavki na kojima je zasnovana, zbog čega je NATO u hodu pokrenuo proces formuliranja nove strategije i jasnog definiranja ciljeva akcije.

Ciljevi akcije NATO-a

U razmatranju neuspjeha dosadašnje strategije NATO-a treba poći od osnovnog cilja akcije. Prema svim dosadašnjim izjavama dužnosnika NATO-a, cilj je zračnih udara

* Robert Barić, urednik u "Hrvatskim vojnim glasilima".

¹ Npr., vidi: NATO Objectives in Kosovo (Background report 5-43245), *Voice of America*, 16. travnja 1999; Hoagland, Jim, NATO is Pushed Toward a War Aim of Unconditional Surrender, *Washington Post*, 14. travnja 1999.; Don't let the endgame be his, *The Economist*, 10. travnja 1999., 15.

prisiliti Slobodana Miloševića na prihvatanje odredbi sporazuma iz Rambouilleta, odnosno uspostavljanje mira na Kosovu pod kontrolom međunarodnih snaga, prestanak etničkog čišćenja i davanje autonomije albanskom stanovništvu, ali bez mogućnosti izlaska iz sastava Jugoslavije. Međutim, glavni cilj akcije može se svesti na samo jednu odrednicu – dovođenje, mirnim putem ili silom, kopnenih snaga NATO-a na Kosovo. Taj korak potreban je ne samo radi smirivanja situacije na Kosovu već i kao uvod u konačno rješavanje kompletne situacije na području Balkana, gašenjem uzroka desetogodišnje nestabilnosti na samom izvoru – u Jugoslaviji, odnosno Srbiji. Uostalom, to je i jedan od ciljeva operacije Allied Force.² Uz to, operacija Allied Force trebala bi predstavljati model mogućih budućih akcija NATO-a nakon donošenja novog strateškog koncepta NATO-a na sastanku u Washingtonu.

U skladu s navedenim ciljem, operacija Allied Force planirana je na temelju sljedećih pretpostavki, koje su se u daljnjem razvoju događaja pokazale neutemeljenima.

1. Pretpostavljeno je kako će Slobodan Milošević i vojni vrh Jugoslavije, suočeni s mogućom vojnom intervencijom NATO-a, u posljednji trenutak pristati na kompromis. Ukoliko se srpska strana ipak pokaže nespremnom na ustupke, procijenjeno je kako bi kratkotrajni zračni udari u trajanju jednog do dva tjedna bili dovoljni za slamanje srpskog otpora.³

2. Za ostvarivanje NATO-ovih ciljeva odlučeno je primijeniti isključivo zračnu moć, bez slanja kopnenih snaga. To je urađeno usprkos činjenici da primjena zračne moći, iako je do sada bilo napravljeno nekoliko pokušaja, sama za sebe nije uspjela osigurati pobjedu. To pokazuju dva primjera iz Drugog svjetskog rata: neuspjeh američko-britanskog bombardiranja Njemačke od 1943. do 1945. godine, te američko bombardiranje Japana 1944.-1945. godine. U oba slučaja, strateška zračna moć, usprkos velikim očekivanjima, nije uspjela postići očekivani cilj. Njemačka je uspjela organizirati industrijsku proizvodnju usprkos napadima, dok je japanska industrija bila teže pogođena. Ali u oba slučaja na poremećaj u radu industrijskih postrojenja utjecao je nedostatak sirovina, a ne bombardiranje. I iskustva iz vijetnamskog rata pokazuju neuspjeh u pokušaju ostvarivanja pobjede isključivo upotrebom zračne moći. Najbolji primjer je operacija američkih zračnih snaga Rolling Thunder, koja se odvijala od 1965. do 1968. godine (pokušaj uništavanja strateških ciljeva u Sjevernom Vijetnamu, radi prekida sjevernovijetnamske pomoći Vietkongu), te operacija Linebacker II 1972. godine (niz napada na Sjeverni Vijetnam radi prisiljavanja sjevernovijetnamskog vodstva na političke razgovore).⁴ Ipak, usprkos ovim i drugim primjerima, nakon završetka operacije Pustinska oluja 1991. godine, javlja se mišljenje da se, zahvaljujući velikom napretku na području vojne tehnologije, pobjeda u sukobu može ostvariti isklju-

² Lippman, Thomas W., NATO to Set Balkan Stability as Goal, *Washington Post*, 21. travnja 1999.

³ Eyal, Jonathan, Is Nato winning?, *BBC News*, 13. travnja 1999.

⁴ Iako se može tvrditi da je operacija Linebacker II predstavljala uspjeh, jer je na kraju sjevernovijetnamsko vodstvo pristalo na pregovore, u najboljem slučaju to se može karakterizirati kao djelomičan uspjeh. SAD su tražile način časnog povlačenja iz vijetnamskog rata, a ne ostvarivanje pune pobjede. Sjevernovijetnamska strana mogla je pristati na pregovore, svjesna te činjenice, kao i činjenice da je konačna pobjeda u njezinim rukama.

čivo primjenom zračne sile. To se vidi u ponovno aktualiziranim idejama o zamjeni tenka na bojištu helikopterom, nedavno iznesenim u SAD. Međutim, zračni udari NATO-a pokazali su kako su još uvijek prisutna brojna ograničenja u zračnim napadima, bez obzira na upotrebu visokotehnoloških borbenih sustava – loši vremenski uvjeti i danas predstavljaju veliku prepreku za uspješno odvijanje zračnih napada. Time je potvrđeno staro pravilo kako je zračna moć neophodan uvjet za ostvarivanje pobjede, ali samo njezina primjena nije dovoljna za pobjedu. Ovu istinu već potvrđuju i prve analize dosadašnjeg djelovanja NATO-a.⁵

3. Najveća pogreška napravljena je time što je unaprijed isključena mogućnost upotrebe kopnenih snaga, što je na srpskoj strani shvaćeno kao signal da NATO ne namjerava poduzeti ozbiljnu akciju, već da nakon prvih udara trebaju ostati nepopustljivi i sačekati da NATO pod pritiskom Rusije i zapadne javnosti odustane od napada. To je urađeno usprkos činjenici da su unaprijed data upozorenja kako se krajnji ciljevi ne mogu postići samo upotrebom zračne moći.⁶

O razlozima ovako eksplicitnog odbacivanja upotrebe kopnenih snaga mogu se dati različite pretpostavke, no dio odgovora krije se u procjenama kako bi angažiranje kopnenih snaga moglo ugroziti i samo odvijanje operacije Allied Force zbog suprotstavljanja javnosti u zemljama NATO-a. Da ta strahovanja nisu bez osnova, pokazuje činjenica da je predsjednik Clinton jedva dobio suglasnost za zračne udare od Predstavničkog doma i Senata.⁷ Isto tako, prije početka akcije američka javnost bila je spremna poduprijeti zračne udare na Jugoslaviju (za udare je bilo 50%, a protiv 35%)⁸, međutim za angažiranje kopnenih snaga bilo je samo 36% ispitanih⁹. Usprkos tome, mogućnost kopnene akcije trebalo je ostaviti otvorenom.

4. Podcijenjena je i psihološka reakcija Srba. Neki analitičari izrazili su prije početka napada nadu kako će nakon prvih udara srpsko stanovništvo prisiliti političko vodstvo na popuštanje. Takve procjene pokazale su se promašenima: zračni napadi doveli su do homogenizacije srpskog stanovništva oko politike Slobodana Miloševića.

5. Zanemarena je mogućnost širenja sukoba, ili barem pokušaja destabiliziranja, okolnih zemalja (Albanija, Makedonija), iako je Slobodan Milošević pokretanjem izbjegličkog vala i provokacijama na granici s Albanijom (topnički napadi) i Makedoni-

⁵ Nicoll, Alexander i Fidler, Stephen, "Gradual" strategy questioned, *Financial Times*, 14. travnja 1999.

⁶ Npr., razgovor o vojnim opcijama NATO-a vođen 23. ožujka s generalom Georgeom Joulwanom (bivši zapovjednik NATO-a u trenutku razmjешtaja NATO-ovih snaga u Bosni i Hercegovini 1995. godine) i generalom Merrilom McPeakom (načelnik stožera američkih zračnih snaga za vrijeme operacije Pustinja oluja 1991. godine) u emisiji NewsHour (What does NATO hope to achieve through air strikes?, http://www.pbs.org/newshour/pb/europe/jan-june99/kosovo_3-23.html).

⁷ U glasovanju provedenom 23. ožujka 58 senatora poduprelo je zračne udare, a 41 bio je protiv.

⁸ *The Economist*, 27. ožujka 1999., 53.

⁹ Isto, 59.

jom (zarobljavanje tri američka vojnika) nastojao postići upravo taj cilj. Pri tome se može reći da je u dobroj mjeri i uspio ugroziti stabilnost Albanije i Makedonije.¹⁰

Planiranje zračnih udara

Na temelju navedene strategije, NATO je pripremio plan zračnih udara. Zračna kampanja planirana je u tri faze. Prva faza bila je klasična neutralizacija sustava protuzračne obrane, koju je trebala slijediti druga faza, napad na srpske vojne snage na Kosovu. Ako bi bilo potrebno, uslijedila bi i treća faza, bombardiranje značajnijih vojnih instalacija na cijelom području Jugoslavije. Cijeli plan bio je usmjeren prema postupnoj eskalaciji napada radi povećavanja pritiska na Jugoslaviju. Na to ukazuje činjenica kako su se početne zračne snage sastojale od oko 400 aviona, od kojih je otprilike 200 bilo borbenih. Takve snage dovoljne su za postupnu eskalaciju udara, ali ne za neprekidno bombardiranje predviđenih ciljeva.

Ali, već trećeg dana zračnih udara pokazalo se kako se originalni plan treba odbaciti. Slobodan Milošević ostao je nepopustljiv u odbijanju postavljenih uvjeta, sustav protuzračne obrane Jugoslavije samo je djelomično uništen, a srpske snage na Kosovu otpočele su s ubrzanim etničkim čišćenjem, izazvavši albanski izbjeglički val koji je zaprijetio destabilizacijom Albanije i Makedonije.

Zbog takvog razvoja događaja zapravo je preko noći promijenjen način izvođenja zračnih udara. Sve tri faze zračnih napada spojene su u jednu, a lista ciljeva proširena je na industrijsku i prometnu infrastrukturu.¹¹ Naravno, angažirane snage pokazale su se nedovoljnim za proširen opseg akcije, te je otpočelo njihovo pojačavanje koje je u toku. Intenziviranje zračnih udara¹² predstavlja uvod u početak 24-satnih napada na Jugoslaviju, koji će otpočeti čim bude postignuta dovoljna koncentracija snaga. To će ujedno biti i posljednji pokušaj prisiljavanja Miloševića na popuštanje, kako bi se još jednom pokušalo izbjeći angažiranje kopnenih snaga.

Usvajanje nove strategije

S obzirom na neuspjeh prvobitne strategije NATO-a, te posljedice promijenjene situacije zbog etničkog čišćenja Kosova, postavlja se pitanje je li uopće još moguće provođenje odredbi sporazuma iz Rambouilleta. Usprkos tome, NATO i dalje inzistira na prvobitno proklamiranom cilju. U biti, za NATO u ovom trenutku ne postoji drugi izbor. Pristanak na samostalnost Kosova ili njegovu podjelu, ukratko na promjenu granica, mogao bi otvoriti na području jugoistočne Europe cijeli niz zahtjeva za promjenom granice: od moguće podjele Bosne i Hercegovine i Makedonije, kao najočitijih primje-

¹⁰ Harden, Blaine, Teetering Balkans: NATO Bombs Destabilizing Region, *The New York Times*, 15. travnja 1999.

¹¹ Dobro praćenje svakodnevnih djelovanja NATO-a može se naći na WEB stranicama organizacije Strategic Intelligence (<http://www.stratfor.com>).

¹² NATO threatens escalating air war, *BBC News*, 28. travnja 1999.

ra, pa do pitanja statusa Transilvanije između Mađarske i Rumunjske, ili novoga teritorijalnog razgraničenja između Bugarske i Jugoslavije.

U takvim uvjetima postaje imperativan dolazak kopnenih snaga NATO-a na Kosovo. Na taj će način SAD i NATO biti u stanju odrediti konačno rješenje: nakon dolaska kopnenih snaga pregovori sa Slobodanom Miloševićem (ili nekim njegovim saveznikom) trajat će onoliko dugo koliko će trebati vremena za prihvaćanje uvjeta NATO-a, a istovremeno će se lomiti albansko nastojanje za postizanjem nezavisnosti Kosova, ili eventualno priključenje Kosova Albaniji.

Radi ostvarivanja toga cilja, u NATO-ovoj se pregovaračkoj strategiji u drugoj polovini travnja primjećuju ključne promjene. Ovdje se može izdvojiti nekoliko odrednica nove strategije.

Prva odrednica je činjenica da se od srpske strane sada, prije početka ozbiljnih mirovnih pregovora, zahtijeva prihvaćanje dovoljno preduvjeta koji bi zapravo omogućili dolazak kopnenih snaga na Kosovo. Ti preduvjeti, izneseni na početku summita NATO-a u Washingtonu, jesu sljedeći: zaustavljanje srpske vojne akcije na Kosovu, sigurni povratak svih izbjeglica, slanje međunarodnih vojnih snaga na Kosovo, povlačenje jugoslavenskih snaga s Kosova, pouzdane Miloševićeve garancije o traženju političkog rješenja zasnovanog na odredbama sporazuma iz Rambouilleta.¹³ Na taj će način NATO uspostaviti dugoročni protektorat nad Kosovom¹⁴, što će u konačnici i odlučiti o konačnom rješenju statusa Kosova.

Drugi moment nove strategije jest uviđanje činjenice o neophodnosti kopnene intervencije.¹⁵ Usprkos intenziviranju zračnih udara, i dalje je malo vjerojatno da će Slobodan Milošević pristati na postavljene uvjete. Stoga, kopnena intervencija postaje sve izglednija, a tihe su pripreme usprkos njihovom javnom negiranju, u toku – u Albaniju pristižu nove kopnene snage. Ipak, za dovlačenje potrebnih snaga (oko 40.000 do 60.000 vojnika s opremom) trebat će jedan do dva mjeseca (možda i više, ovisno o krajnjim ciljevima kopnene intervencije), a uz to bit će potrebno slomiti makedonski otpor prema vojnom djelovanju NATO-a s makedonskog teritorija. Usprkos nelagodi političara, u javnom se mnijenju vide postupni pomaci prema odobravanju kopnene intervencije.¹⁶

¹³ Lippman, Thomas W. i Drozdiak, William, NATO Softens Conditions on Kosovo, *Washington Post*, 24. travnja 1999.

¹⁴ Buchan, David, NATO promotes idea of Kosovo as protectorate, *Financial Times*, 21. travnja 1999.

¹⁵ Horsley, William, Sending in the troops, *BBC News*, 13. travnja 1999.

¹⁶ Ispitivanja pokazuju kako u SAD postotak potpore kopnenoj intervenciji polako raste: 28. ožujka 33% ispitanih dalo je potporu intervenciji, a 6. travnja taj broj je povećan na 46%. U Velikoj Britaniji skok je iznosio sa 51% na 66%, dok je u Francuskoj 68% ispitanih dalo potporu kopnenoj intervenciji (prvo ispitivanje nije bilo provedeno). Prema ispitivanju od 6. travnja, najniži postotak za kopnenu intervenciju, 28%, prisutan je u Njemačkoj.

Zajedničko istraživanje javnog mnijenja u SAD, Velikoj Britaniji, Francuskoj i Njemačkoj (New York Times/CBS, Marplan, CSA, Forsa, ISPO), preneseno u časopisu *The Economist*, 10. travnja 1999., 21.

Treća je odrednica, uz intenziviranje zračnih udara usmjerenih na uništavanje vojne i industrijske infrastrukture u Jugoslaviji, i uvođenje naftnog embarga.¹⁷ Ova dva koraka trebala bi dovesti do daljnjeg onesposobljavanja mogućnosti djelovanja jugoslavenske vojske. Uz to, uništenje jugoslavenske industrijske infrastrukture izložit će Miloševićev režim dodatnim pritiscima – bez zapadne pomoći, obnova jugoslavenske ekonomije neće biti moguća.¹⁸ Prema potrebi, radi povećanja pritiska uvest će se i dodatne sankcije (npr., zamrzavanje financijskih sredstava u inozemstvu osoba i poduzeća povezanih s Miloševićevim režimom).¹⁹

Tu je i poziv za smjenom Slobodana Miloševića, kao glavnog uzročnika svih dosadašnjih kriza na području Balkana u posljednjih deset godina. To je (neizravno) i poziv za promjenom režima u Srbiji. Ipak, pitanje je hoće li se inzistirati na ovom uvjetu, ukoliko Milošević na kraju pristane na postavljene zahtjeve.

Za ostvarivanje navedenih postavki potrebno je ostvariti potpuno jedinstvo članica NATO-a, koje je već počelo pokazivati opasne napukline;²⁰ ovdje ostaje presudna uloga SAD kao pokretača cijele akcije. Za sada, završni dokument washingtonskog summita potvrdio je jedinstvo članica NATO-a u ostvarivanju predviđenih ciljeva.

Navedeni elementi nove NATO-ove strategije trebali bi otvoriti put za dolazak kopnenih snaga NATO-a na područje Kosova, te time i uvod u traženje konačnog rješenja za buduću status Kosova i ostvarivanje stalnog prisustva SAD i NATO-a na ključnim područjima jugoistočne Europe radi rješavanja svih problema u regiji. Međutim, ova akcija ima i mnogo veće značenje od pokušaja uspostave stabilnosti na području Balkana: to je ujedno prva akcija u kojoj NATO djeluje potpuno samostalno, bez uplitanja UN-a, a ujedno i prvi pokušaj oživotvorenja novog strateškog koncepta NATO-a donesenog na summitu u Washingtonu, kojim NATO prerasta iz obrambenog saveza u glavnog nosioca europske sigurnosti. Način na koji će NATO riješiti pitanje Kosova stoga će odlučiti o budućnosti Saveza u idućem stoljeću.

¹⁷ Buckley, Neil, NATO looks to cut fuel supplies, *Financial Times*, 20. travnja 1999.

¹⁸ Dobbs, Michael, NATO's Latest Target – Yugoslavia's Economy, *Washington Post*, 25. travnja 1999.

¹⁹ Norman, Peter, More sanctions considered, *Financial Times*, 24. travnja 1999.

²⁰ Gellman, Barton, Question: Can Alliance Muster Will to Win?, *Washington Post*, 25. travnja 1999.

Robert Barić

NATO AND KOSOVO: IN SEARCH OF A NEW STRATEGY

Summary

The original NATO strategy regarding Yugoslavia has, despite its military triumphs, proved deficient for achieving the planned political objectives. That is why the existing alliance strategy has been given up and replaced by a new one. This change of direction is under way; the success of NATO's entire military action hinges on its success, as do the relations on the Balkans and the future of NATO's new strategic concept designed in late April at the Washington summit.